

Peter Thiery

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – auf dem Weg zur Konsolidierung?*

Der Sieg von Fernando de la Rúa bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 1999 wurde als Zeichen dafür gewertet, dass die argentinische Demokratie sich gefestigt habe und autoritäre Rückschläge weit jenseits des Vorstellbaren lägen. Noch nie war es in der Geschichte des Landes vorgekommen, dass vier Mal in Folge der Präsident in freien und fairen Wahlen bestimmt wurde. Auch wechselte dabei zum zweiten Mal reibungslos die politische Couleur, nachdem 1989 die Peronisten die Radikalen aus der Macht verdrängt hatten. Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes wurden die Peronisten aus dem Präsidentenamt gewählt, selbst wenn dem nicht mehr die gleiche sensationelle Bedeutung beigegeben wurde wie den Wahlen 1983, die gezeigt hatten, dass die Peronisten durchaus an der Wahlurne besiegt werden konnten.

Auch die Begleitumstände der Präsidentschaftswahlen 1999 sprachen für eine Festigung der Demokratie: Anders als bei den vorhergehenden Präsidentschaftswahlen blieben populistische und messianische Auftritte im Stile Menems aus. Dies mag auch daran gelegen haben, dass die Argentinier dieses Politikertypus mittlerweile überdrüssig geworden sind. Jedenfalls präsentierten sich die Wahlen als geradezu „langweilig“, ein weiteres Indiz dafür, dass sie auch in Argentinien längst zur Routine geworden sind. Damit unterscheidet sich Argentinien neue Demokratie nicht nur von einigen gegenläufigen Entwicklungen auf dem Subkontinent (Peru, Paraguay, Venezuela, Kolumbien), sondern vor allem von den Turbulenzen der eigenen Geschichte.

Diese positiven Schlaglichter stehen in deutlichem Kontrast zu der skeptischen und bisweilen pessimistischen Haltung, die sich vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre breitgemacht hatte. Paradigmatisch

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen eines von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes „Demokratische Konsolidierung und ‚defekte Demokratien‘: Ein interregionaler Vergleich ausgewählter Länder in Osteuropa, Lateinamerika und Ostasien“, Heidelberg/Frankfurt a.M. Ich danke meinen Kollegen Claudia Eicher und Aurel Croissant sowie insbesondere den beiden Projektleitern, Wolfgang Merkel (Heidelberg) und Hans-Jürgen Puhle (Frankfurt/Main) für ihren Rat und kritische Kommentare. Selbstverständlich bin ich alleine für den Inhalt verantwortlich.

hierfür war Guillermo O'Donnells These einer delegativen Demokratie, die er beispielhaft an Brasilien, Peru und eben Argentinien darlegte (O'Donnell 1994). Demnach setzten sich zwar Wahlen als alleiniger Modus zur Besetzung der zentralen Herrschaftspositionen in Exekutive und Legislative durch, doch würde die so generierte politische Macht danach in plebiszitären und populistischen Politikstilen genutzt. Neben einer gezielten Abkoppelung von rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen und einer generellen Schwäche der politischen Institutionen sei deshalb mit erratischen Politiken, wachsenden Regierbarkeitsproblemen und weiteren Krisenzyklen zu rechnen.

So umstritten diese These hinsichtlich ihrer Treffsicherheit vor allem in Lateinamerika war, so fand sie im Laufe der 90er Jahre doch viele Befürworter – und sie ließ sich im übrigen auch auf andere Länder und Regionen anwenden. Andere Beobachter schlossen sich mit ähnlichen Argumenten an (de Riz 1996; Linz/Stepan 1996: 190-204; Ferreira Rubio/Goretti 1998a; kritisch dazu: Palermo/Novaro 1996: 475-524). Denn während sich unter Alfonsín die Probleme der demokratischen Konsolidierung zu verdichten begannen und in den letzten Monaten seiner Amtszeit zu einer Staatskrise zuspitzten, konnte Menem zwar die Regierbarkeit wiederherstellen, doch löste er dies mittels delegativ-illiberaler Regierungspraktiken, exekutiver Machtkonzentration und plebiszitärer Legitimierung. Vereinzelt sprachen Beobachter gar von einer „Mexikanisierung“ insofern, als die Gefahr einer Hegemoniestellung der Peronisten um Menem im Stile der mexikanischen PRI gewittert wurde.

Viele dieser Befürchtungen erschienen durch die politische Entwicklung zu Ende der neunziger Jahre überholt oder wenigstens überakzentuiert. Denn kaum war Menem nicht mehr im Amt sondern durch einen nüchternen, traditionsverhafteten Berufspolitiker ersetzt, der sich in unspektakulären und erneut freien und fairen Wahlen durchgesetzt hatte – so galt Argentinien als konsolidiert (Levitsky 2000: 66) bzw. „erwachsen“ (Böhler 1999). Dieser neuerliche Pendelausschlag in der Bewertung scheint jedoch voreilig, wie die folgende Analyse zeigen soll. Ihr Tenor lautet, dass die argentinische Demokratie gewiss insofern gestärkt aus der Ära Menem hervorgegangen ist, als sich nicht mehr die Frage eines Rückfalls in ein autoritäres Regime stellt – sei es offen wie in Kuba oder verdeckt wie in Peru. Wesentliche Funktionselemente einer Demokratie haben sich gefestigt und werden nicht mehr in Frage gestellt, was zweifelsohne eine Errungenschaft darstellt. Dies ist das freundliche Gesicht der argentinischen Demokratie. Ihre Schattenseiten haben sich aber unter Menem ebenso ausgebreitet und derart verfestigt,

dass – wenn überhaupt – nur mittel- bis langfristig mit ihrem Zurückdrängen zu rechnen ist. Ihr Signum ist die Schwäche rechtsstaatlicher Strukturen, die die Einhegung politischer und gesellschaftlicher Machtquellen zunehmend prekärer werden ließ. Die mangelnde Kontrolle und Kontrollierbarkeit der Exekutive sowie ein hybrides Rechts- und Justizsystem begünstigten die Herausbildung undurchsichtiger Machtgeflechte, die parallel zum demokratischen Institutionensystem operierten und es teilweise auch unterliefen. Allerdings haben starke demokratische Gegenkräfte und die besondere politische Dynamik der neunziger Jahre ein Überhandnehmen dieser Schattenseiten eingedämmt.

Die politische Dynamik der Demokratieentwicklung

Die zehnjährige Amtszeit Menems lässt sich grob in zwei Phasen unterteilen, denen auch eine unterschiedliche Bedeutung für die Demokratieentwicklung zukommt. Die erste Phase bis zur Verfassungsreform 1994 war geprägt von außerordentlich zugespitzten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Problemlagen, die auch jede andere Demokratie unter enormen Leistungsdruck gesetzt hätten. In dieser Phase gelang es Menem und seiner Equipe, ein relativ erfolgreiches Krisenmanagement zu betreiben und die drohende Systemkrise abzuwenden. Diese Erfolge trugen wesentlich zur Legitimierung des „Menemismus“ (*menemismo*) bei und führten zu seiner Konsolidierung sowohl auf nationaler Bühne wie innerhalb der eigenen Partei. Mit dem Pakt von Olivos und schließlich mit der Verfassungsreform von 1994 kommt diese Phase zum Abschluss. Es gilt als unumstritten, dass die Wiederwahl Menems und die formale Festigung der präsidentiellen Prärogativen das zentrale Motiv der neuen Verfassung darstellten.

Zu diesem Zeitpunkt, als Menem sich auf dem Höhepunkt seiner Macht befand und 1995 seine Wiederwahl erreichte, begann die zweite Phase, die von einer schleichenden Erosion des *menemismo* gekennzeichnet war. Zur anfänglichen Stärke trug noch bei, dass sich die Opposition im Prozess der Neuformierung befand. Bei den Präsidentschaftswahlen erreichten die Kandidaten von UCR und FREPASO zusammen zwar über 40% der Stimmen, doch verfehlte der zweitplatzierte FREPASO-Kandidat die Stichwahl deutlich. Dieses Szenario änderte sich allerdings infolge der Verschleißerscheinungen der Regierung, der Anzeichen einer eher stagnierenden sozioökonomischen Entwicklung sowie vor allem der erfolgreichen Neuformierung der Opposition.

Mit Blick auf die Demokratieentwicklung bestand das Signum der ersten Phase in der Herausbildung der unten näher analysierten delegativen Züge, die die Krisenpolitik Menems prägten. In der Stabilitätskrise am Ende der Amtszeit Alfonsíns flossen zwar verschiedene Elemente zusammen, doch war sie im wesentlichen eine Krise des erschöpften Wirtschaftsmodells, das angesichts des starken gesellschaftlichen und politischen Drucks nur schwierig zu reformieren war. Die wirtschaftspolitische Alternativlosigkeit, u.a. bedingt durch den Druck internationaler Geldgeber, erklärt die Bereitschaft zu den radikalen Reformen, die wiederum – nach Einschätzung fast aller Akteure – für eine effektive Umsetzung umfangreiche und gezielt koordinierte Maßnahmebündel erforderten. Aufgrund des Erfolgs dieser Maßnahmen wurden die damit verbundenen Defekte zunächst toleriert.

Die Beibehaltung und Ausweitung der delegativen Regierungspraktiken im Rest der ersten sowie in der zweiten Phase sind hingegen auf die dadurch geschaffenen Opportunitätsstrukturen sowie die politischen Machtverhältnisse zurückzuführen. Zum einen war Menems Führungsposition in der eigenen Partei lange Zeit unanfechtbar, weshalb Kritik daran einer Selbstmordstrategie gleichgekommen wäre. Zum andern hatte sich die Opposition noch nicht wieder erholt und bot der Bevölkerung keine glaubhafte Alternative zu den Erfolgen Menems. Schließlich hatten Menem und sein Clan gewissermaßen das leichte Regieren per Dekret und die Umgehung der Rechtsstaatlichkeit gelernt, was nicht zuletzt auch den Machtambitionen Menems entgegenkam. Sein Wahlsieg 1995 schien ihm darin Recht zu geben, doch weisen die Umstände darauf hin, dass er eher trotz und nicht wegen seines Führungsstils wiedergewählt wurde. Ihm selbst gab dies allerdings Anreize, mit Blick auf eine erneute Wiederwahl 1999 die Bandbreite seines delegativen Stils noch auszuweiten (u.a. Eingriffe in die Pressefreiheit mittels strafrechtlicher Verfolgung). Nicht zuletzt die Rivalitäten in der eigenen Partei bereiteten diesen Ambitionen dennoch ein Ende.

Zum Verlust an politischem Rückhalt trug zum einen die wachsende Glaubwürdigkeit der Oppositionsparteien bei, zum anderen waren es die aus den delegativen Praktiken resultierenden Fehlentwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Insbesondere die Konsequenzen der zunehmend kritischeren wirtschaftlichen Lage für weite Teile der Bevölkerung (Armut, Kriminalität), die Vernachlässigung eines effektiveren Staatsapparates (Polizei, Justiz) sowie das Antreiben der Korruptionsspirale sind wesentliche Faktoren dafür, dass sich einige der demokratischen Defizite nicht abgeschwächt und andere tendenziell verstärkt haben. Pa-

radoxerweise können auch die wichtigen (Teil-)Erfolge der Politik Menems für diesen politischen Klimaumschwung verantwortlich gemacht werden. Denn mit dem Abklingen der Krise ließen sich auch die damit verbundenen Ambitionen und Politikstile nicht mehr hinreichend legitimieren. Andere Themen wie Bildung, Armut, Korruption und Justiz begannen, für die Argentinier wieder eine zentralere Rolle zu spielen, und sie konnten von der Opposition erfolgreich in eine politische Alternative umgemünzt werden. Ihre zunehmenden Wahlerfolge auf nationaler und regionaler Ebene spielten dabei zusammen mit Friktionen innerhalb der peronistischen Partei, wie sie nicht zuletzt in der Polemik über eine erneute Wiederwahl Menems zutage traten. Mit dem Sieg De la Rúa trat die argentinische Demokratie zweifelsohne in eine neue Phase. Eine zentrale Frage war dabei, ob die positiven und negativen Tendenzen der Ära Menem struktureller Natur oder eher als personengebunden anzusehen waren.

Wahlen, politische Freiheiten und effektive Regierungsgewalt

Zu den Kernelementen einer Demokratie zählen jene institutionellen Minima, wie sie der amerikanische Politologe Robert Dahl (1971; 1989) in seinem Konzept der Polyarchie formuliert hat und die in der Demokratieforschung weithin Anwendung finden. Sie betonen die vertikale Legitimationsdimension einer Demokratie und sind auch für jene unverzichtbar, die eine Ergänzung des Demokratiekonzeptes um rechtsstaatliche Elemente für unabdingbar halten. Gebündelt umfassen diese Minima ein funktionsfähiges Wahlregime (universelles aktives und passives Wahlrecht, gewählte Mandatsträger, freie und faire Wahlen) sowie die Grundbausteine einer öffentlichen Arena (Meinungs-, Presse-, Organisations- und Versammlungsfreiheit). Zu ergänzen ist – wie gerade in der Lateinamerikaforschung wiederholt betont wurde – dass auch eine effektive Regierungsgewalt gewährleistet sein muss, also insbesondere die Abwesenheit spezieller Vorrechte etwa für das Militär. Diese vertikale Dimension der Demokratie geht aus der Ära Menem nicht nur ungeschwächt, sondern vielmehr gestärkt hervor. Dies gilt sowohl im Vergleich zur vorangehenden Regierung unter Alfonsín als auch im lateinamerikanischen Vergleich, wie dies etwa die Daten von *Freedom House* andeuten (*Freedom House* 2000a).

Wahlen

Das Wahlregime in Argentinien ist uneingeschränkt gültig und überdies als stabil anzusehen. Auf Grundlage eines universellen Wahlrechts gehen gewählte Mandatsträger aus freien und fairen Wahlen hervor. Mittlerweile vier Präsidentschaftswahlen seit der Rückkehr zur Demokratie, etwa doppelt so viele Wahlen zum Abgeordnetenhaus sowie eine Fülle von Provinz- und Kommunalwahlen sind ohne nennenswerte Beeinträchtigungen verlaufen. Fälle politischer Gewalt im Umfeld von Wahlen stellen ebenso isolierte Einzelphänomene dar wie gelegentliche Vorwürfe des Wahlbetrugs. Dies wird auch nicht durch die allseits gängige Praxis beeinträchtigt, vor allem die ärmeren Sektoren der Gesellschaft mit Geschenken zur Stimmabgabe zu ködern. Die Stabilität des Wahlregimes ist um so bemerkenswerter, als Wahlen seit 1930 und insbesondere seit dem Eintritt des Peronismus in die politische Arena nie als allein gültige Spielregel zur Bestimmung der Herrschaftsträger anerkannt waren. Die damit verknüpften Zyklen von temporären demokratischen bzw. autoritären Regimen scheinen in der gegenwärtigen Phase aber durchbrochen. So haben die Wahlen 1983 bzw. 1999 den Mythos widerlegt, wonach die Peronisten nicht an den Wahlurnen besiegt bzw. aus der Regierung wieder vertrieben werden könnten. Umgekehrt hat die Ära Menem trotz der unten analysierten Defekte gezeigt, dass eine peronistische Regierung nicht zwangsläufig zur „Tyrannei der Mehrheit“ umgemünzt wird.

Wahlen sind als Modus zur Bestimmung der zentralen politischen Ämter in Exekutive (Präsident) und Legislative unumstritten. Mit der Verfassung von 1994 wurde darüber hinaus das Wahlrecht weiter demokratisiert. So entfiel die Bestimmung, dass der Präsident katholischen Glaubens sein müsse (die Menem durch Übertritt zum Katholizismus noch umgehen musste). Zusätzlich entfiel fortan die Wahlmännerpraxis, d.h. es entscheidet unmittelbar das Votum der Wählerschaft. Seit 2001 werden auch die Senatoren direkt von der Bevölkerung gewählt und nicht mehr von den Parlamenten der 24 Provinzen bestimmt.

Öffentliche Arena

Eine ähnlich progressive Entwicklung ist in der Entfaltung der weiteren politischen Freiheitsrechte zu erkennen. Völlig uneingeschränkt gilt dies für die Rechte politischer Organisation, also Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit. Politische wie gesellschaftliche Organisationen sind in ihrer Bildung und Entfaltung nicht behindert und

ergeben eine aktive politische und zivile Gesellschaft. Hervorzuheben ist insbesondere die explizite Aufwertung der Parteien durch Aufnahme eines entsprechenden Artikels in die neue Verfassung. Dies spiegelt auch – trotz Personalismus, Klientelismus und Partizipationsdefiziten – die gesellschaftliche Verankerung der Parteien wider, ein Element, das dem „reinen“ Typus der delegativen Demokratie im Sinne O'Donnells klar widerspricht.

Ein getrübbtes Bild ergibt hingegen die Analyse der Meinungs- und Pressefreiheit. Hier sind nach 1983 zwei Etappen zu erkennen: Unter Alfonsín, der dezidiert mit dem Anspruch der Demokratiefestigung antrat, entwickelte sich rasch eine vielfältige, professionelle und kritische Medienlandschaft. Sie operierte unabhängig und ohne Einschränkungen und bildete so die Grundlage einer lebhaften Öffentlichkeit, die für Transparenz und hohe Meinungsvielfalt sorgte. Dieses Szenario veränderte sich seit dem Amtsantritt Menems, dessen politische Ambitionen (größtmögliche Handlungskapazität, Imagepflege, Wiederwahl) sich wenig vertrugen mit der oft radikalen Kritik und der Schaffung von Transparenz durch die Medien. Durch Menems Übergriffe gegenüber der Justiz und die dadurch bewirkte geringere Funktionsfähigkeit konstitutioneller Kontrolle insbesondere der Exekutive wuchsen die Medien in eine Rolle als vierte Gewalt hinein. Neuralgische Punkte stellten stets die Kritik an der Amtsführung des Präsidenten sowie vor allem die bis heute nur in Umrissen zu erahnenden, direkt ins engere Umfeld Menems reichenden Tentakel der Hyperkorruption dar. Während der argentinische Journalismus unbeirrt die Aufdeckung von mindestens zwei Dutzend Skandalen vorantrieb, sind bis heute nur wenige (kleinere) Fälle von Korruption und damit verbundener Verbrechen von der Justiz aufgegriffen bzw. gar sanktioniert worden. Entsprechend fällt das Urteil der argentinischen Bevölkerung über diese beiden Institutionen aus: Während die Justiz – nach den Gewerkschaften – die geringste Zustimmung erhält, wird umgekehrt die Presse nach wie vor am höchsten geachtet.

In der ersten Amtsperiode Menems konzentrierten sich die Eingriffsversuche in die Pressefreiheit vor allem auf – später allesamt gescheiterte – Gesetzesprojekte die die journalistische Arbeit drastisch erschweren sollten (Androhung unverhältnismäßig hoher Geldstrafen für „Verleumdungen“ etc.). Begleitet wurde dies von einem Trommelfeuer verbaler Aggressionen, um die Presse in der öffentlichen Meinung zu diskreditieren – ebenso erfolglos. Vielmehr hat sich die Presse in diesen sechs Jahren weiter stabilisiert und profiliert. Aufgrund ihrer verstärkten Gegenmacht ist die öffentliche Arena in dieser Ära als nicht bis wenig

eingeschränkt zu bezeichnen. In der zweiten Amtszeit Menems – nachdem er „die Opposition und die Kommunikationsmedien besiegt“ hatte und noch immer von einer erneuten Wiederwahl 1999 träumte – zeichnete sich ein Strategiewechsel ab: Zu der weiterhin permanenten Abqualifizierung trat nun der Versuch, die wenigstens in Teilen abhängige und diskreditierte Justiz gegen Journalisten und Medienunternehmen einzusetzen. Trotz einiger bedenklicher Urteile schien diese Strategie jedoch nicht zu verfangen, eher wurde in zahlreichen Fällen die Geltung positiver internationaler Standards der Pressefreiheit bekräftigt. 1998 hingegen verkündete der Oberste Gerichtshof elf restriktive Urteile, deren Begleitumstände bezeichnend waren: Sie wurden ausnahmslos von den Richtern der Menem-Mehrheit gezeichnet, sieben Angelegenheiten betrafen Menem, seine Familie, sein Kabinett oder den Obersten Gerichtshof. Aber auch nachgeordnete Gerichte ohne diese politische Motivation zeigten in ihren Urteilen eine geringere Neigung, die Pressefreiheit zu schützen.

Zwar gab es auch 1998 und 1999 Gegentendenzen zu diesen Negativentwicklungen. Doch insgesamt scheint im Zuge dieser permanenten, zunehmend von Teilen der Justiz gedeckten Angriffe aus dem Umfeld vor allem der Exekutive die Bereitschaft auch bei anderen Akteuren (Polizei, Mafia, vereinzelt auch Parteipolitiker und Unternehmer) gewachsen zu sein, kritische Journalisten unter Druck zu setzen bzw. gelegentlich auch zu gewaltförmigen Mitteln zu greifen. Dass Argentiniens Presse von *Freedom House* erneut als nur „teilweise frei“ eingestuft wird (*Freedom House* 2000b), weist darauf hin, dass sich diese Beschränkungen zu einem Syndrom verfestigen könnten – v.a. dann, wenn sich die neue richterliche Praxis fortsetzt und auch bei „Nicht-Menemisten“ Schule macht; wofür einige Indizien aus den Provinzen sprechen. Bis dato sind die skizzierten negativen Tendenzen jedoch (noch) nicht als grundsätzliche Beeinträchtigung für den Kern der Pressefreiheit anzusehen; sie dürften zudem nach der Ära Menem – eine Zeitlang evtl. mit der Ausnahme des Korruptionskomplexes – weitgehend der Vergangenheit angehören.

Effektive Regierungsgewalt und Vetomächte

Die positive Entwicklung der argentinischen Demokratie zeigt sich auch darin, dass das klassische Problem der effektiven Regierungsgewalt weitgehend gelöst ist. Gemeint sind damit die in Lateinamerika wohlbekannten Machtgruppen, die demokratischer Kontrolle nicht unterworfen sind

bzw. sich gar als Tutelarmacht von Verfassung und Demokratie verstehen wie das Militär in Chile. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass die demokratisch legitimierten Amtsträger auch tatsächlich die Verfügungsgewalt über alle politischen Materien besitzen (Schmitter/Karl 1991: 81; Collier/Levitsky 1997: 442).

Zu den herausragenden Leistungen Menems zählt neben der Bändigung der Hyperinflation zweifelsohne, dass er die Gefahr einer Enklavendemokratie beseitigt und damit auch eines der Konsolidierungsprobleme aus dem Weg geräumt hat. Die Militärs spielen in der argentinischen Politik so gut wie keine nennenswerte Rolle mehr. Dies gilt jedoch nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum. Denn obwohl die Militärs 1982 jegliches Ansehen und auch einen Großteil ihrer Machtposition verspielt hatten, besaßen sie noch immer genügend Machtressourcen, um im Zweifelsfall ihre ureigensten institutionellen Interessen zu schützen. Während ersteres dazu führte, dass die demokratische Regierung – einzig in Lateinamerika – Militärangehörige rechtlich zur Verantwortung ziehen konnte, erklärt letzteres, warum das Militär in diesem Punkt als Vetoakteur agieren konnte. Daraus resultierten Spannungen, die sich in der zweiten Hälfte der Amtszeit Alfonsíns zuzuspitzen drohten und mit zum generellen Krisenszenario 1988/89 beitrugen. Menem beseitigte dieses Problem durch eine weitreichende Amnestie, die auch die Revolten gegen Alfonsín einschloss, und sicherte sich so die Loyalität der Militärführung. Dies war mit entscheidend, um dem erneuten Aufbegehren der *carapintadas*, die sich zunehmend von den institutionellen Interessen der Militärhierarchie entfernt hatten, bedingungslos ein Ende setzen zu können. Die so erreichte Überordnung der zivilen über die militärische Macht hat sich bis heute weiter stabilisiert. Die Kehrseite dieser Medaille bildet allerdings die Erblast, die sich aus der legalisierten Straflosigkeit für die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen ergibt und keineswegs aus der öffentlichen Agenda verbannt ist.

Neben Uruguay dürfte Argentinien das einzige Land Südamerikas sein, das dieses klassische Problem der effektiven Regierungsgewalt gelöst hat. Weniger eindeutig müssen die Aussagen allerdings zu jenen Restriktionen bleiben, die sich aus der externen Abhängigkeit des Landes ergeben. Vor allem IWF und Weltbank haben sich in der Ära Menem zu derart dominanten Akteuren für die argentinische Politik entwickelt, dass sie nur bei Strafe des (wirtschaftlichen) Untergangs umgangen werden können. Gewiss ist darauf hinzuweisen, dass Argentinien wie andere Länder auch sich diese Problematik durch früheres Missmanagement selbst eingehandelt hat. Allerdings ist die Frage zu stellen, wo die Grenze

liegt zwischen selbstverschuldeter Abhängigkeit und einer externen Dominanz, die einen ähnlichen Verlust der effektiven Regierungsgewalt bedeutet wie beim Vorhandensein unkontrollierbarer Machtgruppen auf nationaler Bühne. So forderte der IWF in der Hochphase des Präsidentschaftswahlkampfes 1999 weitere harte Anpassungsmaßnahmen, die auch die Provinzen einschließen mussten. Durch die Abhängigkeit von neuen Krediten und vor allem vom Vertrauen der internationalen Wirtschaftsakteure besaß die Regierung nur geringe Entscheidungsspielräume im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitik.

Die Entwicklung des Rechtsstaates

Das Abdriften in eine Demokratie mit delegativen und illiberalen Zügen stellt die markanteste regressive Tendenz der Regimeentwicklung unter Menem dar. Die größten Probleme bestehen hinsichtlich der Funktionsweise des Rechtsstaates (Cheresky 1999; Sabsay/Onaindia 1998; Gargarella 1996). Trotz strukturell günstigerer Voraussetzungen bildet Argentinien hier keine Ausnahme im lateinamerikanischen Kontext (Garzón Valdés 1999; O'Donnell 1998). Gewiss unterscheidet sich das Land von deutlich autoritären Entwicklungen wie in Peru und Venezuela oder einer Belanglosigkeit des Rechtsstaates wie in Kolumbien. Dennoch ist die Logik, die eine Aushebelung rechtsstaatlicher Kontrollen und Garantien mit sich bringt, in allen Fällen eine ähnliche. Sofern die Schwächen im Bereich der Gewaltenteilung und -kontrolle liegen, fördert dies die Verselbständigung einer der Gewalten – in der Regel ist es die Exekutive – und führt zur Gefahr eines Amtsmissbrauchs. Liegen die Defizite in mangelnder Gewährleistung der individuellen Schutz- und Freiheitsrechte, so stellt dies den Rechtsstatus und damit die Autonomie der einzelnen Bürger in Frage. Selbst wenn Wahlen und politische Freiheitsrechte gewährleistet sind, beschädigen diese Defekte den Kern einer Demokratie, weil sie die Volkssouveränität gewissermaßen „halbieren“: Zwar geht die Staatsgewalt vom Volke aus, indem sie von ihm über konstitutionell verankerte Verfahren legitimiert wird, doch findet ihre Ausübung, also die Herrschaft über das Volk, nicht die notwendigen Schranken vor. Daraus resultieren Spielarten einer „illiberalen“ Demokratie (Zakaria 1997), da die vom Liberalismus „erfundenen“ Kontrollinstanzen eines gezügelten Herrschaftsgebrauchs unterlaufen werden.

Im Argentinien der Ära Menem traten solche illiberalen Tendenzen vor allem in Form des Hyperpräsidentialismus sowie der Domestizierung der Justiz auf. Deren mangelnde Eigenständigkeit strahlte auch auf die

Problemreiche Korruption und Straßlosigkeit aus und akzentuierte überdies die traditionellen Funktionsmängel zu einem verbreiteten Klima der Rechtsunsicherheit. Gleichwohl existierten auch Faktoren, die diese Logik konterkarierten, nämlich der föderale Aufbau des politischen Systems, der eine zusätzliche und wirksame Ebene politischer Auseinandersetzung einzieht; die relative Stärke von politischer und ziviler Gesellschaft im Verbund mit einer agilen Medienlandschaft, die teilweise die rechtsstaatlichen Kontrollschwächen kompensieren konnten; sowie nicht zuletzt die konkurrierenden Politikverständnisse von Peronismus einerseits und Liberalismus – v.a. UCR – andererseits, was auf tieferreichende historische Muster und die politische Kultur verweist. Dies lässt bereits erahnen, dass die zukünftige Entwicklung des argentinischen Rechtsstaates und damit der Demokratie von der Wirksamkeit dieses Faktorenbündels abhängen.

„Hyperpräsidentialismus“ und Decretazo

Die gravierendsten Fehlentwicklungen im Bereich der Gewaltenteilung betreffen die formal und informell gestärkte Rolle des Präsidenten (insbesondere seine Dekret- und Vetomacht) und die Eingriffe in die Judikative, insbesondere den Obersten Gerichtshof (*Corte Suprema*). Die häufige Nutzung der Dekret- und Vetomacht bedeutet nichts anderes als die effektive Umgehung des Parlamentes, sprich die Aneignung legislativer Kompetenzen durch die Exekutive. Dabei unterscheidet das argentinische Verfassungsrecht zwischen unterschiedlichen Dekretarten. Bis zur Verfassungsreform 1994 waren lediglich „gewöhnliche“ Dekrete vorgesehen, wie sie auch in anderen Präsidialsystemen üblich sind (Verordnungen zur Implementierung von Gesetzen sowie zur Ausführung präsidienteller Amtspflichten). Daneben existierte informell, aber weitgehend akzeptiert, die delegierte Dekretmacht, wodurch das Parlament per Gesetz der Exekutive für bestimmte Dauer und für bestimmte Materien das Recht zum Regieren per Dekret überträgt. Die beiden wichtigsten Reformen der Anfangsphase, das Gesetz zur Staatsreform und das Wirtschaftsnotstandsgesetz, zählten hierzu. Sie wurden von Menem dazu genutzt, wesentliche Teile des wirtschaftlichen Liberalisierungsprogrammes auf den Weg zu bringen. Delegierte Dekretmacht kann zwar problematisch werden, wenn ihre Praxis nicht kontrolliert wird, doch ist sie letztlich parlamentarischen Ursprungs. Sie rechtfertigt sich u.U. aus Sachgründen, wenn etwa dringliche wirtschaftspolitische Maßnahmen kont-

raproduktive Effekte erzeugen, sobald sie einen parlamentarischen – und damit langwierigen und öffentlichen – Beratungsweg durchlaufen.

Zum fragwürdigsten Instrument legislativer Usurpation wurde hingegen Menems Rekurs auf Notstands- und Dringlichkeitsdekrete. Wie die delegierte Dekretmacht besaßen sie bis zur Reform keine Verfassungsgrundlage, wurden faktisch allerdings auch schon vor Menem eingesetzt. Während dies zwischen 1853 und 1983 lediglich ca. fünfzehn Mal der Fall war, griff Alfonsín bereits acht Mal darauf zurück, so u.a. für den Plan Austral. Menem ließ von Anfang an keinen Zweifel daran, dass er dieses Instrument bevorzugt zur Sicherung seiner Regierungsgewalt einzusetzen gewillt war. Die besondere Situation des Krisenjahres 1989 verschaffte ihm sowohl unter den politischen Parteien wie vor allem in den Augen der Bevölkerung, die von der neuen Regierung entschlossenes Handeln erwartete, die nötige Legitimation für eine solche Regierungspraxis. In den fünf Jahren bis zur Verfassungsreform (Juli 1989–August 1994) wurden 336 solcher Dekrete erlassen, gegenüber einer Anzahl an regulären Gesetzen von ca. 800 im gleichen Zeitraum. Geregelt wurden damit so unterschiedliche Materien wie Steuerwesen, Löhne und Pensionen, Transportwesen, Staatsverschuldung bis hin zur Privatisierung und Deregulierung der Wirtschaft. Nach Ansicht des damaligen Wirtschaftsministers Cavallo hätten insbesondere die notwendigen Wirtschaftsreformen nur zu einem Fünftel implementiert werden können, wenn sie den vorgesehenen parlamentarischen Weg durchlaufen hätten (Ferreira Rubio/Goretti 1998a: 36).

Die von Beginn an umstrittene Dekretpraxis wurde dadurch begünstigt, dass Menem in beiden Kammern des Parlaments wie auch in den Provinzen auf Mehrheiten zählen konnte. Der rechtsfreie Raum, in dem sich die Regierung anfangs damit bewegte, wurde durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofes im Jahr 1990 beendet, das die Dekretmacht in den Rang einer para-konstitutionellen Kompetenz des Präsidenten erhob. Zum Zeitpunkt der Verfassungsreform konnte sie so bereits als habitualisierte Regierungspraxis gelten. Dabei wurden nicht alle Notstandsdekrete, die letztlich Gesetzescharakter trugen, von der Exekutive als solche anerkannt (Ferreira Rubio/Goretti 1998b: 6–8). Überdies war oft auch der Notstandscharakter selbst mehr als fraglich, wie etwa die 1991 verfügte Asphaltlieferung an Bolivien oder 1993 ein Dekret zu den Fernschübertagungsrechten für Spiele der Fußballnationalmannschaft.

Durch die Verfassungsreform wurden die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete mit Verfassungsrang ausgestattet, indem sie ausdrücklich als Kompetenz des Präsidenten aufgeführt werden (Art. 99.3). Ihre For-

malisierung wurde jedoch an strenge Auflagen gebunden. So ist explizit die Bestimmung vorgeschaltet: „Die Exekutivgewalt kann in keinem Fall, bei Strafe absoluter und unwiderruflicher Nichtigkeit, Anordnungen mit legislativem Charakter treffen.“ Dies verstärkt den dezidierten Ausnahmecharakter, der solchen Dekreten zukommen soll. Weiterhin werden sensible Materien wie Strafrecht, Steuern, Wahlangelegenheiten und Parteiengesetz ausdrücklich ausgenommen. Schließlich verfügt derselbe Artikel, dass Notstandsdekrete innerhalb von zehn Tagen einer ständigen Parlamentskommission vorzulegen sind, um über die weitere Verfahrensweise zu entscheiden.

Tabelle 1: Notstandsdekrete und Vetopraxis 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Notstandsdekrete	30	63	85	69	62	35	37	36	37	18
davon anerkannt	18	32	59	36	15	7	7	11	26	13
Teil- und Totalvetos	4	14	21	26	11	12	20+ 15	21	19	k.A.
verabschiedete Gesetze	114	160	139	122	119	147	164	153	161	k.A.
1989: Juli-Dezember; 1998: Januar-August. (Quelle: Ferreira Rubio/Goretti 1998b: 6; Molinelli et al. 1999: 415, 480-481, 626)										

Die Absicht, die Kompetenzen in ein strikteres Kontrollnetz einzubinden und dadurch zu begrenzen, muss zumindest für die weitere Amtszeit Menems als gescheitert angesehen werden. Zwar ging die Anzahl der Dekrete mit Gesetzescharakter zurück, doch wurden noch immer – je nach Zählweise – im Schnitt jährlich ca. 20-40 solcher Dekrete verabschiedet (bei einem Durchschnitt von ca. 140 regulär verabschiedeten Gesetzen jährlich). Berücksichtigt man, dass insbesondere in den Jahren der Strukturreformen der Wirtschaft – um 1991 – Menem hiervon geradezu exzessiven Gebrauch machte, so fällt der Rückgang noch weniger ins Gewicht. Neben der Anzahl sprechen auch die geregelten Materien für eine weitere Habitualisierung des Dekretgebrauchs durch Menem, denn auch nach der Reform wurden sie häufig nicht in tatsächlichen Notsituationen eingesetzt. Zudem existierte die nach der neuen Verfassung vorgesehene Kongresskommission zur Prüfung der Dekrete bis zum Ende der Amtszeit Menems nicht; erst De la Rúa ließ einen Ent-

wurf für das dazu nötige Gesetz ausarbeiten. Die Frage, ob sich Menem somit nicht neuerlich auf zweifelhaftem Verfassungsgrund bewegte, entschied unterdessen der Oberste Gerichtshof im Sinne der Exekutive: So dürften der Exekutive per Verfassung zugestandene Kompetenzen nicht aufgrund legislativer Versäumnisse verwehrt werden. Andererseits dürfe sich die Justiz nicht in die Angelegenheiten der „politischen“ Gewalten Exekutive und Legislative einmischen, da dies die Gewaltenteilung gravierend beeinträchtigen würde (Sabsay/Onaindia 1998: 338-339).

Die legislativen Kompetenzen des argentinischen Präsidenten erschöpfen sich jedoch nicht in dieser fragwürdigen Dekretmacht. Denn zusätzlich besitzt er die Kompetenz, Gesetzesvorlagen mit einem vollständigen oder partiellen Veto zu belegen (letztere waren vor der Verfassungsreform de facto akzeptiert). Diese Vetos können vom Kongress nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit in beiden Kammern überstimmt werden. Tabelle 1 zeigt, dass Menem über beide Amtszeiten hinweg auch hiervon systematisch Gebrauch machte (zwischen 10% und 15% der Gesetzesvorlagen). Für sich nichts Ungewöhnliches in Präsidialsystemen, stellen sie in Kombination mit der Dekretmacht eine komplementäre, reaktive Möglichkeit zur Gestaltung des Gesetzgebungsprozesses dar. Vieles spricht somit dafür, dass Menem sowohl Dekret- als auch Vetomacht eher zur „Erleichterung“ des Regierens und für einen autokratischen Regierungsstil genutzt hat (Mustapic 1998: 14-19). Eine Rolle spielte dabei auch die nicht immer gesicherte Disziplin der eigenen Partei im Parlament. Insbesondere in der Anfangsphase traf gerade die neoliberale Reformpolitik nicht auf ungeteilte Zustimmung innerhalb der PJ.

Dieses Szenario macht deutlich, dass die Ausübung der Dekretmacht und damit die Aneignung legislativer Kompetenzen zum einen mit den Ambitionen und dem Regierungsstil des Machthabers variieren, zum andern mit den konkreten politischen Konjunkturen (Parlamentsmehrheiten, Fraktionsdisziplin, Problemlösungskapazität). Zugrunde liegt jedoch eine Opportunitätsstruktur, die sich aus den formellen Bestimmungen der Verfassung und den etablierten Praktiken und Routinen ergibt. Für eine Beurteilung der Langzeitfolgen für die argentinische Demokratie ist somit das Zusammenspiel dieser Faktoren zu berücksichtigen.

Die Eigenständigkeit der Justiz und die Rolle des Obersten Gerichtshofes

Die Unabhängigkeit der Justiz, die auch nach der neuen Verfassung formal gewährleistet ist, war in der Praxis seit jeher beeinträchtigt durch

Einmischungen seitens der beiden anderen Gewalten, insbesondere der Exekutive (Carrió 1997; Gargarella 1996: 228-236). Deren Bestrebungen zur informellen Macht- bzw. Kompetenzausweitung und somit des Kontrollentzugs trafen dabei nicht selten auf entsprechende Dispositionen innerhalb der Justiz selbst, sich in ihrer Doktrin daran anzupassen. Diese generell problematische Abhängigkeitssituation hat sich seit 1983 nicht verbessert und seit 1989 graduell verschlechtert (Nino 1992). Sie betrifft sowohl das Agieren des Obersten Gerichtshofes als auch nachgeordnete Instanzen, insbesondere Verwaltungskontrollorgane und die Strafjustiz. Die vor allem in der Anfangsphase der ersten Regierung Menem erfolgten Struktureingriffe schufen eine Situation, in der gerichtliche Hindernisse für die Exekutive bzw. mit ihr verbundene Akteure weitgehend ausgeräumt waren und so auch dubioseste Praktiken ermöglicht wurden. Das Vertrauen in Justiz und Rechtsstaatlichkeit wurde dadurch insgesamt weiter geschädigt.

Deutlichstes Beispiel hierfür ist die Rolle des Obersten Gerichtshofes (*Corte Suprema*), der Spitze des argentinischen Rechtssystems. Bereits wenige Monate nach seinem Amtsantritt hatte Menem es durchgesetzt, die Zahl der Richter von fünf auf neun zu erhöhen. Das von ihm eingebrachte Gesetz wurde in der entscheidenden Sitzung des Abgeordnetenhauses nach exakt 41 Sekunden beschlossen, an der Abstimmung nahmen laut Vorwurf der Opposition auch *diputados truchos* teil – Strohmänner, die gar nicht dem Parlament angehörten. Auch das Verfahren zur Ernennung der neuen Richter im Senat verlief unter zweifelhaften Umständen (Verbitsky 1993: 52). Eingriffe dieser Natur scheinen dabei noch am ehesten in der argentinischen Rechtstradition zu stehen: Für gewöhnlich wurde der OGH zu Beginn jeder neuen Regierung neu besetzt; dies fiel unter Alfonsín weniger auf, da er nach dem Ende der Diktatur das unbestrittene Privileg der Neubesetzung hatte. Die Aufstockung des OGH nutzte Menem, um ihm getreue Richter zu berufen. Innerhalb kurzer Zeit hatte er es so geschafft, die Mehrheitsverhältnisse in diesem Gremium deutlich zu seinen Gunsten umzukehren.

Menems Gespür, auch in den krisengeschüttelten Anfangsmonaten über die konjunkturellen Probleme hinauszublicken und auf die ihn umgebenden Machtstrukturen einzuwirken, beschränkte sich nicht auf die Spitze des Rechtssystems. Vielmehr bezog er in seine Strategie der Machtarrondierung auch weitere Institutionen der Gewaltenkontrolle ein, um für seine Regierung möglichst wenig Restriktionen erdulden zu müssen (Verbitsky 1993: 77-131; Gargarella 1998; Rodríguez 1998):

Der oberste Verwaltungsrichter (*Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas*), Ricardo Molinas, wurde Anfang 1991 durch einen regierungstreuen Vertreter ersetzt. Der *Fiscalía* oblag die Aufgabe, vermuteten Unregelmäßigkeiten staatlicher Amtsträger und Einrichtungen nachzugehen und gegebenenfalls Anklage zu erheben. Molinas ermittelte gegen einige Hauptfunktionäre der Regierung, war aber auch selbst in ein anderes Verfahren verwickelt. Menem nutzte die Gelegenheit, Molinas per Dekret abzusetzen, also ohne das vorgesehene Verfahren und unter Umgehung des Kongresses. Der von Molinas präsentierten Klage gegen seine Absetzung (Umgehung des Verfahrens, Verstoß gegen die Unschuldsvermutung) wurde in erster Instanz sowie vor der Berufungskammer stattgegeben und seine Wiedereinsetzung verfügt. Die Regierung ignorierte dies und wurde darin vom OGH bestätigt (s.u.). Die *Fiscalía* verlor nachfolgend ihre Wirksamkeit fast vollständig, wie ein Autor lakonisch bemerkt: „Wenn in ihren Reihen wirklich ernsthafte Ermittlungen existierten – etwa im Hinblick auf die zahlreichen Korruptionsfälle, die die Zeitungen in den letzten Jahren beschäftigen – dann hat die Bevölkerung nicht davon erfahren.“ (Carrió 1996: 168).

Der Generalstaatsanwalt (*Procurador General de la Nación*) wurde zum Rücktritt gedrängt und sein Nachfolger per Dekret eingesetzt. Zu seinen Funktionen zählten u.a. die Beratung des OGH in weitreichenden Fällen sowie die Führung der nachgeordneten Staatsanwälte, auf die er über Instruktionen großen Einfluss nehmen konnte – auch in Fällen, in die Amtsträger involviert waren. Wenngleich nicht in der Verfassung verankert, wurde der Generalstaatsanwalt traditionellerweise als Teil der Judikative verstanden und unterlag deshalb denselben Bestimmungen der Ernennung (im Senat) und Absetzung (politisches Verfahren). Die neue Regierung hingegen betrachtete ihn als Vertreter der Exekutive in der Judikative und nahm das Ernennungsrecht für sich in Anspruch. Entsprechend wurde der Nachfolger ohne Zustimmung des Senates bestimmt und nicht vor dem OGH, sondern vor der Exekutive vereidigt.

Vier der fünf Mitglieder des Obersten Rechnungshofes – zuständig u.a. für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben – wurden bis Ende 1990 ohne das vorgesehene politische Verfahren abberufen. Der Rechnungshof hatte in einem der ersten schweren Korruptionsfälle der Amtszeit Menem ein Strafverfahren eingeleitet. Ersetzt wurden sie durch regierungstreue Vertreter, wobei eines der neuen Mitglieder zu den vom Rechnungshof Beschuldigten zählte (Gargarella 1998: 440). Bereits im August 1989 war das auf die Untersuchung von Finanzbetrügereien spezialisierte *Centro de Estudios Penales* der Zentralbank aufgelöst worden.

Auch der Generalinspekteur der Justiz wurde 1990 im Zuge von Unregelmäßigkeiten beim ungeordneten Privatisierungsprozess zum Rücktritt gedrängt.

Abgerundet wurde diese Personalpolitik durch die kontinuierliche Praxis, Richter und Staatsanwälte über „Beförderungen“ oder Versetzungen aus ihren jeweiligen Ämtern zu entfernen, wenn sie der Regierung zu unbequem wurden – eingeschlossen Fälle, in denen gegen Familienangehörige oder Freunde Menems ermittelt wurde. Dabei wurde zumeist auch der Senat umgangen, ein Vorgehen, das der OGH als verfassungsgemäß deklarierte. Dadurch lag es faktisch in der Hand der Exekutive, die Justizstruktur nach eigenem Gutdünken zu gestalten. Jenseits der Tatsache, dass alle genannten Positionen durchweg mit linientreuen Persönlichkeiten besetzt wurden, brachten diese Schachzüge auch eine grundlegende Veränderung der Spielregeln im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz mit sich: Die Amtsgarantie wurde unterminiert bzw. aufgehoben und zentrale Instanzen gerieten in eine direkte Abhängigkeit von der Exekutive, die sie eigentlich kontrollieren sollten. Diese Unsicherheit beeinflusste nicht zuletzt auch die Rechtsprechung des OGH (Helmke 1998).

Das in der Tendenz ohnehin eher regierungsfreundliche Agieren des Obersten Gerichtshofes hat sich nach 1990 zu einer regierungskonformen Linie entwickelt, wie die Fälle zeigen, in denen der argentinische Staat involviert war. Zwar bedeutet dies nicht, dass der OGH in jedem Falle zugunsten der Regierung entschieden hat (Molinelli et al. 1999: 716). Es trifft jedoch für die zentralen Streitfälle zu, die Form, Stil und grundlegende Maßnahmen der Politik Menems betrafen. So legitimierte der OGH die fragwürdigen personellen Eingriffe auf allen Ebenen der Justiz mittels der nicht weniger fragwürdigen Doktrin, dass die Judikative sich nicht in die Kompetenzen der anderen Gewalten – also Exekutive und Legislative – einzumischen habe. Diese Selbstdegradierung zu einer eher dienenden Funktion der Justiz blieb bis heute einer der Grundzüge der Rechtsprechung des OGH.

In ähnlicher Manier wurde 1990 die konstitutionell bis dahin fragwürdige Dekretmacht höchstrichterlich abgesegnet. Streitfall war das Dekret, mit dem die Regierung im Zuge ihrer Wirtschaftsreformpolitik kurzfristige Bankeinlagen faktisch konfiszierte und in langfristige Staatsanleihen in Dollar umwandelte. Das Urteil zu diesem *Plan Bonex* gilt als ausschweifend und teilweise konfus (Carrió 1996: 176-178), bestätigt aber letztlich deutlich die Rechtmäßigkeit des Dekretgebrauchs in nationalen Notsituationen. Im Zuge der Rechtfertigung wurde hervorgeho-

ben, das Prinzip der Gewaltenteilung sei „flexibel“ zu interpretieren und jedenfalls nicht dahingehend, dass es einem Auseinanderfallen des Staates gleichkäme. Überdies hätte der Kongress seine stillschweigende Zustimmung erklärt, indem er keine zurückweisenden Entscheidungen dazu gefällt habe.

Anlässlich der in den ersten Jahren mehrheitlich durch delegierte Dekretmacht vollzogenen Privatisierungspolitik umging der OGH gar die Prozessregularien, indem er das entsprechende Verfahren vor einer unteren Instanz auf Betreiben der Exekutive an sich zog und in deren Sinne beschied. Dies wurde explizit damit begründet, dass es nicht demokratischen Grundsätzen entspreche, wenn ein (klagender) Abgeordneter den Willen von Regierung und Parlamentsmehrheit und damit den Volkswillen aufhalten könne (Gargarella 1996: 245-246). Auch die fortgesetzte Dekretpraxis nach der Verfassungsreform fand schließlich ihre Bestätigung durch den OGH. Einwendungen, wonach ohne Existenz der Zweikammerkommission zur Prüfung der Dekrete diese keine Grundlage hätten und somit verfassungswidrig wären, wurden abgewiesen. Demnach dürfe der Präsident nicht deshalb seiner verfassungsgemäßen Kompetenz (zum Erlass von Dekreten) beraubt werden, weil der Gesetzgeber seinen legislativen Pflichten nicht nachkomme und das notwendige Gesetz nicht verabschiede.

Einige dieser zentralen Urteile wurden einstimmig gefällt, was darauf hin deutet, dass nicht nur die personellen Eingriffe in den OGH für diese Tendenzen verantwortlich waren. Zum einen bildete sich im OGH durchaus eine eigene Doktrin heraus, freilich ohne Auswirkungen für die Regierung (Gargarella 1998). Zum andern gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Richter am OGH auf die jeweiligen politischen Verhältnisse einstellen, sprich: eher affirmativ im Sinne einer amtierenden Regierung urteilen, eher abweichend, wenn sich ein Wandel abzeichnet. Zusammen mit der geschilderten Ein- und Versetzungspraxis spricht dies für eine eher schwache Unabhängigkeit der argentinischen Justiz. Dennoch wäre es gewiss überzeichnet, das strukturell sehr differenzierte argentinische Rechtssystem in toto der Hörigkeit gegenüber den beiden anderen Staatsgewalten zu bezichtigen. Vielmehr existierten auch in der Ära Menem dezidiert liberale Tendenzen fort. Gestärkt werden die positiven Tendenzen durch die reformierten Verfahren der Ernennung bzw. Versetzung von Richtern. Diese Funktion wurde mit der neuen Verfassung einer eigenen Körperschaft übertragen, dem *Consejo de la Magistratura*. Auch hier ist bezeichnend, dass der *Consejo* faktisch erst 1998 eingesetzt wurde und so erst im letzten Regierungsjahr Menems seine Arbeit wirk-

lich aufnehmen konnte. Eine gewisse Agilität zeigte er dadurch, dass er sich scharf gegen die von Menem unbeirrt fortgeführten Versetzungen per Dekret wandte und die Kompetenz hierfür alleine für sich in Anspruch nahm (Clarín 5.3.1999). Allerdings droht auch der *Consejo* in die Mühlen argentinischer Parteipolitik zu geraten, und mehr als ein Jahr nach seiner Einrichtung wuchs das Unbehagen über sein schleppendes Funktionieren, da inzwischen ca. 10% der Richterstellen unbesetzt waren (La Nación 4.6.2000).

Straflosigkeit und Korruption

„El poder es tener impunidad“ („Macht bedeutet Straflosigkeit.“) – Kein Satz bündelt wohl prägnanter die Konsequenzen einer mangelnden Rechtsstaatlichkeit für die Funktionsweise einer Demokratie. Zugeschrieben wird er dem Unternehmer und vermutlichen Mafiachef Alfredo Yabrán (Salinas 1997: 6), dessen umfangreiche Machenschaften bis in die Spitzen der Menem-Administration reichten und der sich 1998 das Leben nahm. In der Tat muss man kein Rechtsphilosoph sein, um den Zusammenhang zwischen einer wirksamen Rechtsstaatlichkeit und der Kontrolle von Machtmissbrauch zu erkennen (Garzón Valdés 1999: 119): So hatten Ende der 90er Jahre 57% der argentinischen Bevölkerung ein negatives Bild vom Obersten Gerichtshof und nur 6% ein positives; 53% gaben an, dass der OGH seit seiner Erweiterung lediglich der Stützung des Präsidenten und der Regierung diene (Adroque/Gargarella 1999). Der Justiz insgesamt misstrauten vier Fünftel der Argentinier (MORI 1998).

Das wenig beispielhafte Agieren des OGH als Kontrollorgan setzte sich auch in nachgeordneten Ebenen der Rechtsprechung fort. Wie schon zu den jüngeren Entwicklungen im Bereich der Pressefreiheit angedeutet, existiert in der argentinischen Justiz gerade in den „harten“ Testfällen für ihre Eigenständigkeit die Neigung, sich – bereitwillig bzw. offenkundig auf Instruktionen hin – der „Staatsraison“ unterzuordnen. Diese Funktionsmängel wurden von Repräsentanten der argentinischen Zivilgesellschaft wiederholt und seit Mitte der 90er Jahre zunehmend unter dem Etikett der Straflosigkeit (*impunidad*) staatlicher Funktionsträger angeprangert (CELS 1998). Während in anderen Ländern Lateinamerikas damit ausschließlich die Relikte der autoritären Vergangenheit angegangen werden, bezieht sich dies in Argentinien zu einem hohem Maß auch auf die Funktionsträger des demokratischen Regimes – in erster Linie auf die Exekutiven in Nation und Provinzen, jedoch auch auf Angehörige

von Legislative, Militär, Polizei und nicht zuletzt der Justiz selbst. Exemplarisch hierfür ist vor allem die Fülle illegaler Machenschaften im Umfeld der Menem-Administration (Verbitsky 1996). Trotz einer mittlerweile umfangreichen Bibliothek gut recherchierter und dokumentierter Analysen – teils von prominenten Ex-Mitgliedern der Regierung selbst verfasst (Cavallo 1997; Béliz 1997) – wurde bis zum Ende der Amtszeit Menems kein einziger Funktionär von nennenswertem Rang juristisch belangt.

Das geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz ist aber auch ein Indiz dafür, dass sich diese Problematik nicht auf die politischen Machtkreisläufe im engeren Sinne beschränkt, sondern sich zu einem gesellschaftsweiten Phänomen ausgeweitet hat. Dies gilt nicht zuletzt auch für das Problem der Korruption. War sie schon zuvor ein gängiges informelles Regelwerk innerhalb der argentinischen Politik, so hat sich seit 1989 ein Phänomen herausgebildet, das als Hyperkorruption bezeichnet wird, d.h. deren geradezu inflationäre Steigerung an Quantität und Qualität. Nach der Einstufung von *Transparency International*, die auf Umfragedaten über die Perzeption von Korruption basiert, gehört Argentinien zu dem Drittel der Länder mit der höchsten Korruption (Transparency International 2000). Am Ende der Ära Menem wurde sogar die gemeinhin etwas träge Weltbank auf diese Problematik aufmerksam. Nach Gallup-Umfragen rangiert dieses Thema in den Augen der argentinischen Bevölkerung seit 1991 immer unter den drei wichtigsten politischen Problemen. Die Fülle der Verdachtsmomente in puncto Korruption im engsten Umkreis Menems (Regierung und Familie) stellt somit nur die Spitze des Eisbergs dar, die aufgrund des agilen Journalismus auch gut sichtbar ist.

Die in den letzten Jahren zunehmenden Proteste gegen die Straflosigkeit wurden und werden von zivilgesellschaftlichen Organisationen konsequenterweise als Kampf für eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit verstanden (CELS 1998: 17). Nicht zuletzt die wachsende Sensibilisierung der argentinischen Bevölkerung führte dazu, dass dieses Thema immer prominenter in der politischen Agenda und schließlich auch zu einem beherrschenden (Wahlkampf-)Thema des Oppositionsbündnisses *Alianza* (UCR und FREPASO) wurde. Dies trug auch zum Wahlsieg de la Rúas bei, dessen „Charisma“ im Gegensatz zu Menem gerade in der Seriosität und Nüchternheit des verantwortungsbewussten Juristen bestand. Erwartet wurde, dass die *Alianza* zumindest in diesem Bereich eine energische Politik vorantreiben würde, ohne dabei Mitglieder der alten Regierung zu schonen. Als Fazit bedeutet dies, dass in Argentinien – im Gegensatz etwa zu Peru – mit der Zunahme von Defek-

ten gleichermaßen auch die wirkungsvollen Gegenkräfte wachsen, wie dies etwa im Bereich der Pressefreiheit zu konstatieren ist.

Gleichwohl dürfte es nur mittel- oder gar langfristig möglich sein, diese Parallelstrukturen auszuschalten, zumal heftige politische Widerstände zu erwarten sind. So geriet etwa die Anti-Korruptionspolitik de la Rúas ins Stocken, weil das von ihm eingerichtete Antikorruptionsbüro (*Oficina Anticorrupción*) durch politische und juristische Auseinandersetzungen gelähmt wurde. Symbolischerweise am Tag seines Amtsantritts per Gesetz verfügt, um Korruptionsfälle der Menem-Administration agiler zu untersuchen, wurden die Kompetenzen des Büros von Oppositionspolitikern wie von Juristen angezweifelt (Clarín 22.5.2000).

Individuelle Schutz- und Freiheitsrechte

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind von der Verfassung her im Sinne einer liberalen Demokratie umfangreich gewährt. Wurden sie in den ersten Jahren unter Alfonsín – gerade nach den Erfahrungen der Militärdiktatur – dezidiert aufgewertet, so hat ihre Praxis in den letzten Jahren eine schleichende Aushöhlung erfahren. Dies ist auf die bereits ausgeführten institutionellen Schwächen der Rechtsstaatlichkeit zurückzuführen, es handelt sich nicht um systematische, politisch motivierte Menschenrechtsverletzungen seitens der gewählten politischen Herrschaftsträger. Vielmehr sind es deren im großen und ganzen passive Haltung und die Duldung der Fehlentwicklungen, die mit zum Abbau individuellen Rechtsschutzes beiträgt. Von einigen Beobachtern wird dies allerdings dahingehend gewertet, dass seitens der nationalen wie regionalen Autoritäten durchaus ein Interesse daran besteht, angesichts wachsender sozialer Konflikte repressiv-sicherheitsstaatliche Maßnahmen (Polizei, Justiz) einem gesellschaftlichen Dialog vorzuziehen. Doch auch unabhängig von dieser Bewertung bestehen generelle Defizite im Bereich der Sicherheitskräfte, der geringen Leistungsfähigkeit der Justiz sowie hinsichtlich der sozial bedingten, in den letzten Jahren zunehmenden Barrieren des Zugangs zur Justiz. Hinzu kommen gravierende Einzelfälle, in denen politische Autoritäten bzw. staatliche Funktionäre dezidiert in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren eingreifen.

Im Zentrum der Einschränkung individueller Rechte steht zunehmend die Rolle der Sicherheitskräfte. Paradigmatisch hierfür sind die mittlerweile als habitualisiert geltenden Praktiken der Polizei von Gran Buenos Aires: Sie erstrecken sich zum einen auf übereilte bis willkürliche Verhaftungen, mehr als leichtfertigen Schusswaffengebrauch auch ge-

genüber Unschuldigen bis hin zur überlangen Festsetzung und Folter von Verhafteten. Zum anderen existieren mafiöse Strukturen innerhalb der Polizei, die nicht nur zur Deckung solcher Willkürmaßnahmen beitragen, sondern selbst mit kriminellen Machenschaften in Verbindung gebracht werden (so mit dem Mord an einem Journalisten und dem Attentat auf das Gebäude der jüdischen Gemeinde). Gleichzeitig ist die Effektivität der Polizei angesichts wachsender Kriminalität drastisch zurückgegangen, d.h. der Staat ist zunehmend weniger willens bzw. in der Lage, die Schutzrechte der Bürger gegen private, aber auch gegen staatliche Akteure (wie gerade die Polizei selbst) zu gewährleisten (CELS/Human Rights Watch 1998).

Die zweite negative Tendenz ist wiederum mit der bereits oben skizzierten Rolle der Justiz verknüpft, deren mangelnde Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit sich auch auf die Sicherung der individuellen Bürgerrechte auswirkt. Hierbei fließen die Beeinflussung durch staatliche und private Akteure (sofern involviert), mangelnde Ausstattung, Professionalität und Courage, die wachsenden sozialen Disparitäten (verminderter Rechtszugang) sowie die Hyperkorruption zusammen. Insgesamt hat sich dadurch in Argentinien ein Klima der Rechtsunsicherheit ausgebreitet, dessen Verfestigung sich im stetig schwindenden Ansehen der Justiz widerspiegelt. Diese Unsicherheit wird von der Korruption mit verursacht, die jene dann wiederum nährt. Subjektive „Rechtssicherheit“ entsteht in einem solchen Kontext durch die (vorsorgliche) Bereitschaft, sich sein „Recht“ zu erkaufen. Hiervon sind naturgemäß die sozial schwachen Schichten ausgeschlossen, für die insbesondere in den ärmeren Vierteln von Buenos Aires oft nicht einmal ein Pflichtverteidiger bestellt werden kann (CELS 1998: 386-389). Auch im Terrain der bürgerlichen Freiheitsrechte operieren allerdings Gegenkräfte, die diese Problematik sukzessive aus der Zivilgesellschaft wieder in die politische Agenda transportiert haben.

Demokratische Stabilität und politische Kultur

Argentiniens Demokratie ist zwar nicht „erwachsen“, doch immerhin erlebt das Land die längste demokratische Phase seiner Geschichte. Ein Rückfall in ein autoritäres Regime scheint so gut wie ausgeschlossen. Dies alleine spricht schon für eine gewisse Stabilität der Demokratie, da es sich auch nicht um eine „Demokratie aus Mangel an Alternativen“ handelt, wie sich nachfolgend an einigen Indikatoren verdeutlichen lässt. Zuvor ist allerdings nochmals an die eingangs vertretene Ansicht zu er-

innern, dass Argentinien's Demokratie vielleicht stabil, aber nicht konsolidiert ist. Ist dies mehr als nur eine Spitzfindigkeit oder ein Wortspiel?

Wesentliche Bedingung und gewissermaßen Ausgangspunkt für die Konsolidierung einer Demokratie ist deren Institutionalisierung, d.h. das komplette Minimalset an demokratischen Spielregeln muss etabliert sein. Die dargestellten Tendenzen der Demokratiequalität zeigten, dass in Argentinien jene Kernelemente stark ausgeprägt sind, die Dahl als Polyarchie zusammengefasst hat. Deutlich anders sieht es hingegen mit den rechtsstaatlichen Elementen aus. Da insbesondere die Gewaltenkontrolle kaum funktioniert hat – mit all den genannten Konsequenzen legislativer Anmaßung, von Korruption und Straflosigkeit – kann hier kaum von einer gelungenen Institutionalisierung gesprochen werden. Überspitzt formuliert gewähren solche „Demokratien“ ihren Bürgern lediglich eine „halbierte Volkssouveränität“, da die Politiker die Macht, die sie sich von den Bürgern per Wahl leihen, quasi als persönlichen Besitz betrachten, mit dem sie nach Gutdünken verfahren können – und in Argentinien eben auch verfahren sind. Akzeptiert man dies, so muss die argentinische Demokratie als eine unvollständig institutionalisierte Demokratie bezeichnet werden, was bedeutet, dass sie gewissermaßen per definitionem nicht konsolidiert ist. Darüber hinaus ist aber auch an den politischen Auseinandersetzungen und vor allem an den Grabenkämpfen erkennbar, dass in Argentinien teilweise noch um die endgültige Gestalt der demokratischen Spielregeln gerungen wird. Selbst wenn man also als externer Beobachter keinem rechtsstaatlich angereicherten Demokratiebegriff folgen mag – ein Großteil der Argentinier jedenfalls hat aus leidvoller Erfahrung dagegen wenig einzuwenden, wie der Wunsch nach einer funktionsfähigen Justiz zeigt.

Daneben muss sich auch erst noch zeigen, inwiefern die konstitutionelle Konsolidierung gegriffen hat. Dies setzt natürlich voraus, dass eine Verfassung als solche überhaupt anerkannt wird, was nicht wenige Autoren (mit guten Gründen) bezweifeln (Garzón Valdés 1999). Hier ließe sich positiv vermerken, dass der Prozess der Verfassungsgebung nicht nur von intensiven öffentlichen Debatten begleitet war, sondern auch in eine von allen relevanten politischen Kräften getragene Formel mündete. Dennoch war lange Zeit Skepsis angebracht, denn in zentralen Punkten (beispielsweise hinsichtlich der Möglichkeit einer Wiederwahl des Präsidenten oder bezüglich der Dekretmacht) war sie auf Menem und seine Ambitionen zugeschnitten. Damit muss die Verfassung ihre Zweckmäßigkeit für die neuen Spieler erst noch unter Beweis stellen (bzw. umge-

kehrt). Auch sind bis heute nicht alle zentralen Vorgaben der Verfassung erfüllt, wie eben die Kongresskommission zur Kontrolle der Dekrete.

Diese grundlegenden institutionellen Mängel sprechen gleichwohl nicht gegen eine weitere Tendenz zur Stabilisierung der übrigen demokratischen Sphären. Einige der wichtigsten Fortschritte wurden bereits erwähnt. So existieren nach der – zwar mit ethisch fragwürdigen Mitteln erreichten, politisch jedoch erfolgreichen – Unterordnung der Militärs unter die zivile Gewalt keine Vetoakteure mehr, die die demokratischen Spielregeln grundlegend in Frage stellen könnten. Ähnlich positiv gestaltete sich auch die Entfaltung der repräsentativen Ebene, d.h. die Herausbildung eines stabilen und funktionsfähigen Parteiensystems sowie eines Systems der Interessenverbände. Die Rolle stabiler Parteiensysteme ist in der Konsolidierungsforschung wenig umstritten und zeigt sich etwa im Vergleich Argentiniens oder Chiles zu den instabilen Entwicklungen in anderen Ländern Lateinamerikas (Peru, Venezuela). Das argentinische Parteiensystem, das nach der Diktatur in überraschender Stärke wieder auferstand, hat seine Kapazität zur Strukturierung des politischen Prozesses und zur Kanalisierung gesellschaftlicher Interessen wieder erlangt und bewahrt. Dies ist um so bedeutsamer, als sowohl die Radikalen als auch die Peronisten je eigene Identitäts- und Partizipationskrisen zu bewältigen hatten.

Ausschlaggebend für die Langlebigkeit einer Demokratie und damit für ihre Konsolidierungschancen ist letztlich die zivilkulturelle Ebene, d.h. die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum politischen System und zur Demokratie einerseits sowie ihr Verhalten und Handeln in der Demokratie andererseits. In Argentinien existiert eine lebhafte und differenzierte Zivilgesellschaft, die sowohl „alte“ Akteure wie die Gewerkschaften, vor allem aber eine Vielzahl neuer Akteure umfasst, die alle Themen des gesellschaftlichen und politischen Lebens abdecken (Umwelt, Menschenrechte, Armut, Gerechtigkeit etc.). Schließlich belegen auch Umfragen, dass die Demokratie in Argentinien verwurzelter ist als in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern. So liegt die Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform konstant hoch bei ca. drei Vierteln der Bevölkerung, also ein Wert, der sonst lediglich noch in Uruguay und Costa Rica erreicht wird.

Tabelle 2: Einstellungen zur Demokratie in Lateinamerika

	Unterstützung ^a			Zufriedenheit ^b		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Argentinien	71	75	73	34	42	49
Bolivien	64	66	55	25	34	34
Brasilien	50	50	48	20	23	27
Chile	54	61	53	27	37	32
Costa Rica	80	83	69	51	68	54
Ecuador	52	41	57	34	31	33
El Salvador	56	66	79	26	48	48
Guatemala	16	40	54	41	34	57
Honduras	42	63	57	20	50	37
Kolumbien	60	69	55	16	40	24
Mexiko	53	52	51	11	45	21
Nicaragua	59	68	72	23	50	27
Panama	75	71	71	28	39	34
Paraguay	59	51	51	44	48	24
Peru	63	60	63	28	21	17
Uruguay	80	86	80	52	64	68
Venezuela	62	64	60	30	35	45
Quelle: Latinobarómetro 1996-1998						
^a Zustimmung zu „Demokratie ist anderen Regierungsformen vorzuziehen“						
^b „Sehr“ bzw. „eher zufrieden mit der Demokratie in (...)“						

Die Zufriedenheit mit der gelebten Demokratie ist naturgemäß geringer, doch bleibt Argentinien hier deutlich hinter Uruguay und Costa Rica zurück. Gestützt wird diese eher niedrige Bewertung der tatsächlichen Performanz von Umfragedaten des *Latinobarómetro* über das Vertrauen in die drei politischen Gewalten: Von 1996 bis 1998 lagen die Zustimmungswerte hier bei ca. 20%-25% und gehörten damit zu den niedrigsten in Lateinamerika. Diese Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit kann einerseits in Apathie oder Ablehnung umschlagen und so die relative Stabilität der Demokratie gefährden. Andererseits können diese Daten aber auch als eine realistische Einschätzung der gezeigten defizitären Funktionsweisen interpretiert werden, die hinter das normative Gegenbild einer funktionierenden Demokratie zurückfallen. Dies spräche mehr für das Vorhandensein eines kritischen Potentials, das gegebenenfalls auf die Korrektur dieser Defizite hinwirken kann. Ein Beispiel hierfür wäre das Phä-

nomen der Hyperkorruption, das zum einen die Bewertung der demokratischen Performanz unter Menem beeinflusst hat, zum anderen aber auch die Forderung nach seiner Bekämpfung immer lauter werden ließ.

Ausblick

Nach dem Ende der Ära Menem ergaben sich für Argentiniens Demokratie eher positive Entwicklungsbedingungen. Zwar dürfte es nur mittelfristig gelingen, der Justiz eine unabhängige Rolle zu ermöglichen und die Korruption zu eliminieren. Die Grundstimmung in der Gesellschaft sowie die politischen Ambitionen der neuen Regierung schienen hier jedoch auf zumindest schrittweise Veränderungen hinzuweisen. Allerdings stand Präsident De la Rúa aufgrund der politischen Machtverhältnisse vor schwierigen Regierungsbedingungen. Mit einer nur relativen Mehrheit der *Alianza* im Abgeordnetenhaus, einer peronistischen Mehrheit gegen sich im Senat, einer Koalitionsregierung mit einem seit den Wahlen eher geschwächten, aber dennoch profilierungsgeneigten kleineren Partner, mit den wichtigsten Provinzen in der Hand der Peronisten, und den – schon im Wahlkampf – klaren Forderungen von IWF und Weltbank nach einer neuerlichen Strukturanpassung war der Handlungsspielraum deutlich eingengt. Damit waren auch unter De la Rúa Anreize gegeben, zumindest partiell auf ein Regieren per Dekret zurückzugreifen.

Noch unklar schien, wie sich das Erbe der Menem-Administration auf die weitere Entwicklung der Demokratie selbst auswirken würde. Denn Probleme der Regierbarkeit drohten auch dem neuen Präsidenten, allerdings in einem anderen Kontext als damals Menem. So machte sich nach der Schonfrist des ersten halben Jahres zunehmend die soziale Depression spürbar, die vor allem die Provinzen im Landesinneren erfasst hatte. Diese Depression war nicht zuletzt auf die eigentümliche Kombination aus Erfolgen und Versäumnissen der Ära Menem zurückzuführen. Denn die Koppelung des Peso an den Dollar führte letztlich dazu, dass die währungspolitischen Instrumente der Wettbewerbspolitik – auch und gerade gegenüber den „Partnern“ im Mercosur – nicht angewendet werden konnten. Da der Peso nach Ansicht von Wirtschaftsexperten zudem deutlich überbewertet war, verschlechterte sich die Wettbewerbsposition der argentinischen Wirtschaft zusätzlich. Auch die Haushaltsdisziplin ließ insbesondere in der zweiten Amtszeit Menems sehr zu wünschen übrig. Zwar wurde das Defizit der Bundesregierung relativ konstant gehalten (ca. 4% des BIP), doch lavierten einige Provin-

zen an der Grenze der Zahlungsunfähigkeit, waren hoch verschuldet und konnten die Löhne für die öffentlichen Bediensteten nicht zahlen.

Argentinien hatte somit nach dem Ende der Regierung Menem einen steinigten Weg vor sich, da die sozioökonomische Basis einer stabilen politischen Entwicklung unter Menem eher erodierte denn sich festigte. Anhänger Menems werteten dies zwar als Übergangsphänomen, doch mehrten sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts die Anzeichen, dass hierfür strukturelle Defizite verantwortlich waren, die sich nicht zuletzt aufgrund des delegativen Politikstils akkumuliert hatten. Anders als Chile stand Argentinien deshalb vor erneuten tiefgreifenden Strukturreformen, für die allerdings der übergreifende „negative“ Konsens wie zu Zeiten der Hyperinflation fehlte. Die argentinische Demokratie stand damit vor einer neuerlichen harten Bewährungsprobe.

Literaturverzeichnis:

- Adroque, Gerardo/Gargarella, Roberto (1999): „Sin sociedad, la Corte no hace justicia“, in: *Clarín* (Buenos Aires) 10.7.1999.
- Béliz, Gustavo (Hrsg.) (1997): *No Robarás*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Birle, Peter (1995): *Argentinien. Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt a.M.: Vervuert.
- Böhler, Werner (1999): „Argentiniens Demokratie wird erwachsen“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 11, 16-48.
- Carrió, Alejandro (1996): *La Corte Suprema y su independencia*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cavallo, Domingo (1997): *El peso de la verdad*, Buenos Aires: Planeta.
- CELS (1998): *Informe sobre la situación de los derechos Humanos en Argentina 1997*, Buenos Aires: Eudeba.
- CELS/Human Rights Watch (1998): *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Cheresky, Isidoro (1999): „La experiencia de la reforma constitucional“, in: Torre, Juan Carlos/Novaro, Marcos/Palermo, Vicente/Cheresky, Isidoro (1999): *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 271-311.
- Collier, David/Levitsky, Steven 1997: „Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research“, in: *World Politics* (49) 2: 430-451.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven/London: Yale University Press.
- De Riz, Liliana (1996): „Argentina: Democracy in Turmoil“, in: Domínguez, Jorge I./Lowenthal, Abraham F. (eds.): *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Ferreira Rubio, Delia/Goretti, Matteo (1998a): „When the President Governs Alone. The *Decreto* in Argentina, 1989-93“, in: Carey, John M./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, 33-62.
- Ferreira Rubio, Delia/Goretti, Matteo (1998b): *Menem's Decreto (1989-1998)*, Buenos Aires (mimeo).
- Freedom House (2000a): *Freedom in the World* (www.freedomhouse.org/survey/ 2000).
- Freedom House (2000b): *Censor Dot Gov. The Internet and Press Freedom 2000*, (www.freedomhouse.org/pfs2000/).
- Gargarella, Roberto (1996): *La Justicia frente al Gobierno*, Barcelona: Ariel.
- Gargarella, Roberto (1998): „Después del diluvio: el perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990-1997)“, in: *Desarrollo Económico* vol. 38, N. 149, 439-456.
- Garzón Valdés, Ernesto (1999): „Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika“, in: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt: Vervuert, 110-132.
- Helmke, Gretchen (1998): *Toward a Formal Theory of An Informal Institution: Insecure Tenure and Judicial Independence in Argentina, 1976-1995*, Chicago (mimeo).
- Jackisch, Carlota/Ferreira Rubio, Delia (1997): „El sistema electoral en la Argentina“, in: Jackisch, Carlota (Hrsg.): *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires: CIEDLA, 135-164.
- Jones, Mark (1998): *Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress*, Buenos Aires: CEDI (Documento 14).
- Jones, Mark P. (1997): „Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995“, in: Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew Soberg (Hrsg.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 259-299.
- Levitsky, Steven (2000) „The 'Normalization' of Argentine Politics“, in: *Journal of Democracy* 11/2, 56-69.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowenthal, Abraham F. (2000): „Latin America at the Century's Turn“, in: *Journal of Democracy* 11/2, 41-55.
- Merkel, Wolfgang (1999a): „Defekte Demokratien“, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt: Suhrkamp, 361-381.
- Merkel, Wolfgang (1999b): *Systemtransformation*, Opladen: Leske und Budrich.
- Molinelli, Guillermo (1996): „Las Relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95“, in: *PostData* 2 (Nov.), 59-90.
- Molinelli, Guillermo/Palanza, Valeria/Sin, Gisela (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- MORI 1998: *Latinobarómetro. Datos comparados 1995-1997 (sólo Argentina)*, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana María (1998): *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*, Buenos Aires (mimeo).
- Nino, Carlos S. (1992): *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires: Emecé.

- Nochteff, Hugo/Abeles, Martín (2000): *Economic Shocks without Vision. Neoliberalism in the Transition of Socio-Economic Systems. Lessons from the Argentine Case*, Frankfurt am Main: Vervuert.
- Nolte, Detlef (1995): „Ein Volk von Menemisten? Argentinien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Mai 1995“, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation* 12 (28), 9-24.
- O'Donnell, Guillermo (1973a): „An Impossible ‘Game’: Party Competition in Argentina, 1955-66“, in: O'Donnell, Guillermo: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley: UC Regents, 166-200.
- O'Donnell, Guillermo (1994): „Delegative Democracy?“, in: *Journal of Democracy* 5 (1), 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1998): „Horizontal Accountability in New Democracies“, in: *Journal of Democracy* 9 (3), 112-126.
- Palermo, Vicente/Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Priess, Frank (1999): „Zwischen Modernisierung und Tradition. Der argentinische Wahlkampf im lateinamerikanischen Vergleich“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 11, 49-73.
- Rodríguez, Jesús (1998): *Fuera de la Ley. La relación entre IBM y los funcionarios públicos en los contratos informáticos del Estado*, Buenos Aires: Planeta.
- Sabsay, Daniel A./Onaíndia, José M. (1998): *La Constitución de los Argentinos*, Buenos Aires: Errepar.
- Salinas, Juan (1997): *AMLA. El atentado*, Buenos Aires: Planeta.
- Schmitter, Philippe C./Karl, Terry (1991): „What Democracy is ... and what is not“, in: *Journal of Democracy* (2) 3: 75-88.
- Strada Saenz, Gerardo (1996): „El menemismo. Consolidación democrática y desafío institucional“, in: Pinto, Julio (Hrsg.): *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 129-166.
- Thiery, Peter (2000): „Embedded Democracy und ‘defekte Demokratien’. Zur Revision des Demokratiebegriffs in der Transformationsforschung“, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen: Leske und Budrich (i.E.).
- Torre, Juan Carlos/Novaro, Marcos/Palermo, Vicente/Cheresky, Isidoro (1999): *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Transparency International (2000): *The 2000 Corruption Perceptions Index* (www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.html).
- Verbitsky, Horacio (1993): *Hacer la Corte*, Buenos Aires: Planeta.
- Verbitsky, Horacio (1996): *Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires: Planeta.
- Verbitsky, Horacio (1998): *Un mundo sin periodistas. Las tortuosas relaciones de Menem con la prensa, la ley y la verdad*, Buenos Aires: Planeta.
- Zakaria, Fareed (1997): „The Rise of Illiberal Democracy“, in: *Foreign Affairs* 76 (6), 22-43.